

# 教職員人事行政の「制度」と「論理」

—人事管理と教育における〈行政支配〉の構造について—

岡 村 達 雄

## System and Theory of Personnel Administration in Public Education

—Personnel Management and Structure of Public Control—

Tatsuo Okamura

### はじめに一課題の設定

教職員の人事行政は教育行政において重要な問題領域のひとつである。たとえば、そのことは教育行政機関による公権力の行使としての行政処分を契機とする紛争のうち、人事をめぐる争訟は、戦後現在にいたるまで、増えこそすれ減少していないということにも示されている。しかしながら、問題の重要性は、むしろ、教職員の人事それ自体が有している教育行政上の機能および役割にあるというべきであろう。

教職員の人事管理は、伝統的に教育の国家統制もしくは教育に対する公的支配と深く結びついてきた。いうまでもなく、このことは、教職員に対する管理統制が、直接的かつ効果的な教育支配であるとみなされてきたことにも拠っているし、また、そうした傾向的現実が事実でもあるといえるからである。

もともと、教育行政は、国家・公権力が法的な権利・義務関係を媒介にして、教育機能を組織化し、教育秩序を維持・形成していく公的行政作用であって、近代資本制公教育体制はまさにこうした行政作用によって支えられてきた。いいかえるならば、教育行政は教育に対する〈公的支配〉そのものである。この意味で、人事管理はその中心的な役割をつねにもちつづけてきたのである。<sup>1)</sup>

ところで、「教職員」<sup>2)</sup>の人事管理は、これを制度的にみるならば、人事法制として教育行政制度の一環を構成するものであり、管理活動からみるならば、教育行政過程における行政作用の一形態を成すものである<sup>3)</sup>。教職員人事行政は、特定の人事法制を基盤として、教育行政機関が教職員に対して公的支配を及ぼしていく行政過程の総体であるということができる。

もとより、近代資本制公教育体制は、その制度・組織原理に対応したところの教育行政

あるいは人事行政の制度やあり方を形成してきた。いまここではその制度の一般的原理と特質にふれることは保留しておくとしても、それらはつねに特定の歴史的文化的背景をもとに、ナショナルな形式として具体的表現をあたえられてきたものであることは指摘するまでもない。

本稿は、以上の観点から、戦後日本の憲法・教育基本法体制のもとにおける教職員人事行政の性格の一端を明らかにするために、教職員の任用・異動に限定して、その制度と行政管理過程をめぐる問題を検討する。

周知のように、戦後の教育改革において、教育行政制度の改革はきわめて重要な位置を占めていたものである。とくに、地方教育行政における教育委員会制度の創設およびその後の制度の再編過程は、教職員人事法制にも影響をあたえずにはおかなかった。このようなわけで、本稿では、まず教職員人事制度の改革・再編過程を明らかにする。<sup>4)</sup>

すでに上述したように、教職員人事管理は、教職員への管理を媒介とした教育支配と直接に結びついている。そこでは、行政裁量権の強化拡大を背景とする『行政国家』的現象に伴う＜行政支配＞の傾向が顕著である。それが＜行政権＞による教育に対する公的支配を論拠づけていこうとするかぎり、教育行政の原理そのものが問われねばなるまい。この意味で、教職員の人事管理をめぐる＜行政支配＞の構造とその現代の特徴を明らかにしていくこととしたい。この検討は、もちろん、教育行政の現代性格を解明していく一作業にすぎないものである。

## I 戦後教職員人事制度改革と任用制度

### (1) 教育法制の確立と教員の身分規定

戦後教育改革における教育法制上の基盤の確立は、1946年の憲法、1947年3月の教育基本法ならびに学校教育法の公布制定によって実質的に行なわれたといっていよいであろう。教育行政制度改革のための法制は、1948年の教育委員会法、1949年の文部省設置法によって、地方、中央の教育行政の制度上の確立が行なわれ、教育制度の管理機構としての体制確立をみることになった。

これに対して、教職制度ないしは教職員の人事制度は、これをもっとも広義にとって、任用、服務から研修、給与などに関する領域、さらにはこれに加えて教員養成までふくめた場合、その法制上の改革措置は多数の法律をもって実施されたのである。いまそれらをあげるとすれば、教職員、とくに教員の「身分」に関していえば、国公立学校についてはその公務員としての規定で憲法、学校教育の公の性質からの規定としては教育基本法があげられるであろう。また、1949年制定公布の教育公務員特例法は、公務員法の特例規定として、戦後教員法制の中心的な規定としてあげねばならない。また同年の教育職員免許法は、戦後の教職制度の形成においてもその性格規定に重要な役割を果たしたものである。

以上に対して、1948年の市町村立学校職員給与負担法の成立、同年の教育委員会法による教育委員会制度の創設は、教育行政機関たる教育委員会による学校管理に伴う、教職員の人事管理に直接的な行政上のあり方を確立する契機となったものである。

このように、戦後の教職員の人事制度改革の法制上の措置は、重層的な法規定によって

なされたものである。けれども、そのことから、人事制度を改革していく基本的な理念や考え方が不統一であったと単純にいうことはできない。むしろ、戦後教育改革の基本的精神に領導されていたというべきであろう。しかし、他方では、たとえば、教員の身分、地位の法的規定は、それをめぐっての意見の対立を経て行なわれたということも事実ではあった。この点については、かつて教育公務員特例法の制定経緯の分析を試みた論稿において、詳細に指摘し、明らかにしておいた。<sup>5)</sup>したがって、上記の点についてはそれに譲っておきたい。ただ、本稿においては、教職員の任用制度の推移を明らかにし、それによって、戦後の教職員人事制度、行政の性格に論究することが目的でもあるので、ここでは、その検討の前提として、教育公務員特例法制定に関してその問題点をあげておくことにする。

敗戦後における教職員人事制度改革の基本的方向を決定していくうえで重要な問題とされたのは、教員の身分ないしはその法的地位の性格規定であった。そこにおいては、およそ、つぎの三つの立場・観点があげられ、それらは相互に規制し合いつつ立法過程に影響をあたえることになった。<sup>6)</sup>

そのうち、第一の立場は、憲法における第一五条の「全体の奉仕者」としての公務員たる法的性格規定にもとめられる。戦前の天皇制国家体制のもとにおける天皇の官吏体系たる前近代的な官僚制度を否定し、近代的な公務員概念を基礎とした公務員制度を確立するための基本的前提として、その規定はなされたのであった。このことは、天皇の官吏として、教育行政の機構の末端に位置づけられていた学校教員の身分かつ法的地位の転換にとっても重要な意味を有していたことは指摘するまでもない。この憲法における公務員規定に基づき、国家公務員法(1947年10月制定公布)による「公務の民主的且つ能率的な運営」の保障を目的とした近代的な公務員制度が成立をみたのである。それは直接的に、教職員人事制度に対して影響をおよぼさずにはいなかった。

第二の立場は、「全体の奉仕者」としての公務員の性格規定を前提としたところの特殊な教員身分的規定を志向するものであった。つまり、教育基本法(1947年3月制定)は、その第六条において、「法律に定める学校の教員」は「全体の奉仕者」であると規定した。同条一項において、「法律に定める学校」は「公の性質」をもつものであるとされ、それは当然にも私立学校を含めて、学校教育そのものの〈公共性〉に根拠をもつものとされたのである。したがって、学校の公私立を問わず、学校教員の全体に対する規定として「全体の奉仕者」が意味づけられていたことはいうまでもない。およそ、戦後の公教育法制ならびに公教育制度そのものにとって、教員の性格規定(身分・法的地位)は、きわめて重要な意味を有してきたし、実際に教育政策と教育運動との関係、公教育構造の認識かつ分析にとっても争論の対象でありつづけている。だからこそ、このような問題認識によって、教育基本法の第六条二項の法解釈がひとつの焦点になってきたのである。というのも、そこにおいて、教員の身分尊重という観点は、教職・人事制度の近代化にとって、かならずしも一元の方策を帰結したわけではなく、むしろ戦後公教育制度の改革構想をめぐる諸々の階層・階級の政治的利害の対立のなかで意義づけされていくことになったからである。この意味で、さしあたり、法制定時における同条項の規定をめぐる事情ないしは経緯を明らかにしておきたい。

1946年8月10日の教育刷新委員会官制をうけて開催された9月7日の総会において、教

育改革に際しての「根本的検討」事項についての説明が文部次官により行なわれた。そこにおいて、「教員の待遇について」につづき「教職員の身分保障について」は、「教職員の身分に関しては学問の自由、教育の自主性を獲得する為官公私の学校を問わず教職員の身分を保護する必要があると考えられます」とのべられた。ここで二つのことが、すなわち、第一には、教職員の身分保障は、学問の自由、教育の自主性の確保を目的とすること、第二には、そのために学校の公私立の区別をすることなく、学校教職員全体を対象とすることが明らかにされていた。このうち、教育刷新委員会の第一特別委員会において、文部省提示案文による各条項の審議が行なわれた。「学校教育の公共性及び教員の身分」に関する案文において、「学校の公の性質」につづいて、「学校の教師は、公務員としての性格をもつ」としてその性格の身分的規定が示されることになった。しかし、この公務員としての教師の性格規定にあたって、前記の身分保障上の目的に関する表現は、すでに示されていなかった。この点については、文部省当局による主旨説明がその意図をつぎのように明らかにしていたのである。

「これはだいたい教員身分法というようなものを考えたかどうか。これは官吏たる教員の場合には官吏法の一種の特例的な措置で、それから私立の学校の教員の場合には、現在の労働組合法とか労働関係調整法とか労働基準法というものに対する特例として、両方からの特例として教員という身分について特別な考え方を作っていく。それは一種の公務員的な性質をもつものだとすることにして、その教員の使命とか、あるいは任務の保障とか、あるいは待遇の問題、将来の恩給の問題というような問題までその中に取込んで規定していったらどうか。組合の問題などにつきましても、今のような労働組合法による組合というような形ではなくて教員の使命に鑑みた特殊な組合というもので、やはり生活保障を助長しうるような方法を考えていかなければならない。」<sup>7)</sup>（傍点は引用者）

以上のような「両方からの特例」としての教員身分の規定に対する立場は、学問の自由、教育の自主性という確たる目的からの位置づけの必要性あるいは重視から主張されたとはすでに断定しえないものであった。というよりは、そこには、近代法の基本的範疇である公私関係を越えた法的身分関係を想定した『公務員』という規定が示されていたのである。それはすくなくとも、公教育制度の「近代的民主化」を図るという課題にとって異質な要素を含むものであり、制度改革に対する日本支配層の階級的な利害と思惑の存在を知らしめるものであったというべきであろう。

同年の11月から12月にかけて、「教育基本法案要綱案」が作成、審議されていくことになるが、そこでも依然として、「法律に定める学校の教師は、公務員としての性格をもつもの」とされている。それが「法案」において「全体の奉仕者」に改められた事情について、つぎのように指摘されている。

「法案においては法律に定める学校の『教員は、全体の奉仕者であって』と改められるとともに、『その身分が保障され』が『教員の身分は尊重され』と改められたのである。前者については法律に定める学校のうちには当然私立学校も含まれることになるが、私立学校の教員を含めて、これを公務員として規定することは、公務員制度からみて無理があるというので、その意とするところはそのまま生かして、憲法第十五条二項の規定におけ

る『すべての公務員は全体の奉仕者であって』という字句の意を体して『公務員』の字句を『全体の奉仕者』と改めたのである。要するに国立または公立の学校の教員に関しては問題はないが、私立学校の教員も含まれる関係から、その字句が改められたのであって、その意とするところは教育基本法案要綱案の趣旨となんら変わることはないのである。』<sup>8)</sup>

以上のような事情を前提とすれば、当該条項における教員身分の性格づけに対する立法趣旨は、教員全体を憲法上の「公務員」規定で包括すること、ただし、法制上の術語上の配慮から、同義とみなされる「全体の奉仕者」に改められたにすぎないということになる。しかしながら、前記したように、私立学校教員へ公務員規定をおし及ぼすという以上に、公務員法と労働法の両者への特例的規定が考えられていたというべきであろう。むしろ、そこにおける教員身分法的発想には、教員に対する法的規制を設けることにより、直接的に労働基本権の制限を図ろうとする階級的利害の貫徹の意思が存在していたといえる。

実際、法案審議に際して、教員の身分規定としての「全体の奉仕者」は、教員に対する労働基本権の制約を目的としていたことが明らかにされている。とくに、1947年3月における法成立の背景には、前月の二・一ゼネスト中止をめぐる占領軍・日本支配階層と労働者階級とのきわめて厳しい対立があり、その点でも、かような教員身分規定は国家＝総資本の階級的意思を示していたものとみなさなければならない。<sup>9)</sup>

問題は、教育基本法の規定をうけて、いかなる教員身分法的措置を実現するかであった。法成立直後から、事実、教育刷新委員会による教員身分法の立案作業が開始されるが、結局、公務員制度との関係で、公務員たる教員に対して限定された「教育公務員特例法」のみが1949年1月に制定されるに至ったのである。このことは、私立学校教員を含めた身分法的な法的措置の挫折ということでもあった。しかし、他方でそれは、当該条項の立法者意思から、教員身分の法解釈を解放し、そのことを含めて、戦後日本の公教育制度の一環を形成する教職員制度の性格と教職員政策をめぐる問題情況を生起せしめたともいうであろう。<sup>10)</sup>

ところで、以上にみてきたような戦後の教員の法的性格づけにあたって、教員を労働者と位置づけ、人事、勤務条件、給与などを含めて、それを労使間における労働協約を基本として構想しようとした第三の方向性をあげておかなければならない。このような方向は、敗戦後の労働運動の高揚のなかで、労働組合としての教員組合の結成、この教員組合と文部大臣との間の労働協約の締結において示され、それはきわめて重要な意義をもつものであった。しかしながら、1947年の二・一ゼネスト中止による労働者階級の敗北とそのような事態のなかでの教育基本法における教員の身分規定は、上記のような方向性そのものを否定し去ることになったのである。

しかしながら、戦後教育改革の一環であった、教職員人事制度の成立にあたって、教員の身分規定は直接、間接に大きな影響を及ぼすにはいなかった。とくに、教育公務員特例法は、人事法制の重要な柱となったものであり、それは上記してきたような、教員身分の規定めぐるひとつの結果としてあった。それは、教育行政制度の改革に伴う、教職員人事制度（任用制度）と連動しつつ、その基本的な性格を形成していくうえで重要な役割を

果していくことになったのである。

## (2) 教育委員会制度と教職員任用制度

周知のように、戦後教育行政制度の改革は、1946年3月31日のアメリカ教育使節団の勧告書の改革理念および方針を契機として具体的な作業が開始されることになる。

しかしながら、敗戦からこの使節団報告がなされる期間に、すでに、文部省当局による地方教育行政制度の改革作業が着手されていた。たとえば、敗戦の翌年、1946年1月25日に「地方教育行政機構刷新要綱」および、それに基づく「学区庁（仮称）設置要綱」による改革構想が提示された。この改革案は実施に至ることはなかったけれども、教育行政を一般行政から分離すること、都道府県、市町村に地方教育行政当局を設置し、教育行政の独立を図ろうとする方針は、その後、教育委員会制度のなかでも実現されることになる。<sup>11)</sup>

ところで、使節団報告書は、教育行政制度の改革については、地方分権的教育行政組織の確立、教権の独立を図るために、地方教育行政の一般行政からの分離、および教育行政に対する住民統制による民主化などを示し、とくに、教員の任用については、その集権的体制を排除し、地方教育行政機関の責任による任命推挙にふれている。

教育行政制度の改革の過程における教職員人事に関する問題は、使節団報告書の公表の直後に、使節団に協力した日本側教育家委員会による「教権確立問題に関する意見」のなかでつぎのように言及されることになった。つまり、使節団が示唆した教育委員会制度においては、「委員会は知事に対し教員の任免異動教科書の採用（国定教科書の廃止を前提とする）学科課程の標準決定等に関し具申権を有すること。従って視学の職務は学校経営に対する指導援助をなすに止り人事に関与せず等知事及委員会に対し報告書を提出せしむる事とし其の中に人事に関する意見を述べしむるは適当なり」というものであった。委員会が任免異動などに関して知事に具申権を有しながら、他方ではその最終決定権が与えられないというその方式は、形式的ではあったにせよ、戦前の知事が教育行政の最高責任者となっていたあり方につながるもので、そこに重大な限界が含まれるという性格のものであった。

地方教育行政制度の改革は、「報告書」以降、アメリカの教育委員会制度の日本への導入の方向で検討されはじめる。1946年10月に、教育刷新委員会に設置された第三特別委員会は、文部省から提示された「教育行政刷新に関する問題点」の検討によってその活動を開始する。そこにおいて、教育委員会制度の創設の具体的な方向が審議されることになり、とくに委員会の設置単位については、府県と市町村の両方にこれを認めること、それに伴ない両設置単位におかれる委員会の行政事務の配分が問題とされた。

この段階において、府県委員会の行政事務の六項目中に、「教職員の任免と待遇に関する事項を取扱うこと」が含まれていた。この点を含めて、市町村に対して、府県の委員会に対する役割はきわめて重視されていたのである。

前記第三特別委員会は、11月から12月にかけて、教育委員会制度を中心とした地方教育行政制度の改革構想を教育刷新委員会に提出する。そのなかで、各府県間の不均衡などを理由に、数府県を一単位とする地方教育委員会構想を示し、他の諸理由とともに、それは

「府県間の人事交流の適正なる配置を図ること」のうえからも必要であるとの見解を明らかにしていた。しかし、この「地方教育委員会構想」は、「このような制度は中央集権的なゆき方を温存させるとともに現下日本の財政事情よりみても、その設置は困難である」との占領当局からの反対意向が表明されることを契機として、1947年に入って立消えとなる。こののち、同年6月から7月にかけて、文部省による「地方教育委員会法案」がまとめられ、教育刷新委員会第三特別委員会の審議を経て公表されるにいたる。この法案において、委員会は、市町村と都道府県の二つの設置単位とされ、市町村教育委員会の事務のひとつとして、「市町村立の小学校、中学校、高等学校、幼稚園及びこれに準ずる学校の校長及び教員の任免、転勤及び転職につき都道府県教育委員会に具申する」という規定が示された。

この教員の任免異動の具申制は、いうまでもなく、都道府県の任免権を前提としたものであり、このような制度構想はその後成案に至る過程において堅持されることになる。1948年4月に提示された改革等において、この点は「教員人事については、教員需給の調節、府県内の人事交流及び教員俸給の負担関係より見て、府県教育委員会がその任免権を持つこと。但し地方の実情に即するため、市教育委員会の具申権は之を認めること」と再記された。しかしながら、同改革案は、教育委員の選挙施行を延期し、任命制を提案したことを含めて、占領当局から不満が示され、同時に、市町村立学校教員の任免権が都道府県教育委員会が有することも問題視されることになったのである。<sup>13)</sup>

以上のような経緯をもって、1948年6月15日に、政府提案として、教育委員会法案が第二国会に上程されたのである。そして、国会審議の過程において、とくに教職員の任免にかかわる人事制度が問題とされ、修正案をもって制定をみることになる。以下、この点について言及しておくことにする。

第一に市町村立学校教職員の任免権について、政府・文部省当局は、それを都道府県教育委員会に専属すべきとの立場を堅持していたのであるが、市町村と都道府県の両委員会の対等独立性、および地方分権制の徹底という制度改革の精神から、市町村委員会の行政事務としてもその任免権を認めることになる。この間の事情について、文部省当局者は当時つぎのようにのべている。

「各委員会が人事をもつということは委員会が任命権をもっているという意である。日本では任命権は初め市町村にあり、それが都道府県に移った。この考えは、特に現在の如く教員不足の時には、地方委員会のための意思による任免では配分の不均衡をきたす恐れがあることから、都道府県委員会にのみ任免権をもたせたい意向からであると思われる。しかしこの意見は容れられず、各委員会が任免権を持つことに裁決された。」<sup>14)</sup>

「都道府県委員会と市町村の委員会との異なる点は以上の権限の外は学校その他の教育機関の所管の範囲が異なるだけで従来のように都道府県が上位で市町村が下位であるというような上下の関係はなく対等である。従って都道府県委員会は地方教育委員会を指揮監督できないようになっている。特に問題になるのは学校の人事権である。……従来は小中学校に関する人事権が都道府県にあったが、この度の改正ではこれが全然認められなくなった。」<sup>15)</sup>

以上のような説明に明らかなように、教員の人事権を市町村教育委員会にも認容してい

くことについては、文部省当局はきわめて消極的かつ否定的であって、やむなく認めさせられたものであるという立場をとっていたといえる。このことは、反対に、教育行政制度改革のひとつの課題であった、地方分権制の実現にとって、人事権を市町村教育委員会にあたえることがきわめて重要視されていたということでもあった。事実、教育委員会法案の審議に際しても、そのこと自体に対する重大な異議はさしはさまれることはなかったのであり、むしろ、教育行政の分権化にとって評価されたといつてよいであろう。

教育委員会法による人事権のかかる規定は、教職員人事制度の改革の他方の柱であった、教職員の給与負担制度の改革とも当然関係していたのである。すなわち、教育委員会法の成立（1948年7月15日）の直前の7月10日に、「市町村立学校教職員給与負担法」が制定され、また「義務教育費国庫負担法」が改正されて、市町村立学校教職員の給与は都道府県が負担すること、給与の国庫負担については従来の「定員定率制」を廃して「定員定額制」によることとされた。この給与負担方式は、国庫負担の軽減を目的とし、結果的に都道府県負担を増加させ、地方団体の財政能力に帰因する教育財政上の不均等の拡大へつながらるものでもあった。

戦前の1940年に制定された「義務教育費国庫負担法」は、市町村立尋常小学校教員の「俸給」負担について、従来、国・市町村の負担であったものを、国と道府県の「折半」負担として、はじめて市町村を給与負担から解放した。しかし、この国庫負担制度の成立により、府県による教員人事権の統制は従来以上に強化されることになったのである。

したがって、戦後の給与負担制度の改革は、教職員人事権の分権化とそれを保障しうる給与負担方式の確立という点に課題が設定されるべきであった。すくなくともそれは、給与負担主体と任免権者を一致させるという単純なものであるはずはなかった。しかるに、定員定額制による負担方式は国家による教育「統制的性格」をもったものであった。<sup>16)</sup>

この点で、給与負担者が人事権をもつべきとする支配的な考え方からすれば、教育委員会による人事権の市町村教育委員会への認容に対する、つぎのような文部省当局者の当時の見解は当然であったかもしれない。

「公立小中学校の校長及び教員について俸給権を含めた意味の完全な人事権を市町村委員会が確保するためには現在都道府県の負担となっている教員の俸給その他の給与費を市町村に移譲するのが当然であるが、曾て市町村が小学校教員の俸給費を負担した際、府県内教員給与の不均衡、これに伴う人事移動の困難、市町村財政窮迫のための俸給不払いまたは遅延等の事実を想起するとき新制中学校の教員給与も新たに加った現在の制度の下において簡単に市町村に移譲することは更に困難である。従って人事権については任免は市町村委員会が自由に出来るが俸給を決定する場合には府県の基準に基いて決定しなければならない。この府県の基準を超えて支給する場合には教員給を負担している都道府県委員会の承認が必要である。」<sup>17)</sup>

ここにみられる考え方は、人事権の市町村への移管は、給与負担の市町村への帰属によって完全となるというものである。しかし、市町村による給与負担制は財政的に困難である現実においては、例外的であらざるを得ないし、給与負担上の問題で都道府県の承認が必要となるということである。これは、給与負担からみれば人事権は都道府県が本来もつべきものであるという主張を言外に有していたものである。



任免権を含めた教職員人事制度の行政制度上の改革は、給与負担権者が任命権者でもなければならぬという枠組をはずして、人事制度上の地方分権化の新しいあり方を確立しようとした点に、すくなくともひとつの課題が設定されていたとみるべきであろう。しかし、この課題意識がかならずしも明確に認識されていたとはいいがたかったのである。

むしろ、問題であったのは、給与負担という財政上の側面から、人事管理制度の分権化を規制し、国家統制の回路をそこに存続せしめようとした点にあった。

以上にみた任免権の市町村教委への帰属をめぐる問題は、法案審議の過程において、人事交流への配慮から、「協議会」方式の導入要求を生じし、修正案を通して条文化され制定されるに至る。この点について、国会での修正案趣旨説明はつぎのようにのべている。

「教職員の任免，給与につきましても，都道府県教育委員会と地方教育委員会とが各自おのおの独立しております関係上，それではいきおい人事の交流等の面において不便を来すことにもなりますので，これをできるだけ避けるために，両者は協議会をもち得ることにしたのであります。これは一面教育の中央集権を防ぐとともに，会議は合議制にするのでありますから，あくまで民主的に運営されて，必ずやよい効果をあげ得るものと確信したからであります。」<sup>18)</sup>

教育委員会法はその第五十一条において，この連合協議会の設置について規定することになる。この条項規定は，前記説明によれば人事の交流に対する配慮から加えられたのであって，事実この点への強い要望があったのである。たとえば，日本教職員組合は，この法案に対して，とくに教育委員会の市町村設置について，つぎの理由からその「絶対的修正」を主張していた。すなわち，(1)地方民主化の程度，(2)地方財政の不安定不確立，(3)人事交流の不円滑，(4)学校所在地の偏在である。このようなわけで，連合協議会方式が規定されたことについて，法成立後，つぎのような指摘があったのは当然であった。

「我々の懸念していた一つに全く独立自主の権限をもった教育委員会が各町村毎に設けられた暁における人事交流があった。さなきだに生活条件のために沈滞している人事を更に硬着させる懸念が多分にもたれるのである。我々が市町村の教育委員会設置に危惧の念を抱く一つの理由でもあった。心は一つである。文教委員会に於てもこの点が指摘され問題となった。そしてこの解決のために次の一条が挿入されたのはまことに賢明な措置であった。」<sup>19)</sup>つまり，当該条項の規定の適切性が指摘されたのである。

以上に検討してきたように，戦後の地方教育行政制度の改革は，教育委員会制度の創設そのものにおいて実現されたのであるが，そこにおける人事制度もまた教育委員会制度に制約されざるを得なかったのである。

ところで，1948年7月における教育委員会法の制定をうけて，10月に都道府県・五大市・四九市町村で教育委員選挙が実施され，11月に教育委員会制度が発足する。1950年に第二回，1952年に第三回の選挙が実施され，全国一斉に市町村教育委員会が設置されるに至る。このような実施経緯のなかで，教育委員会制度を媒介とした教育行政上の問題が顕在化してくるのである。以下において，任用・異動に関係した問題がどこにあったかを指摘しておくことにしたい。

第一には，すでに前述したように，市町村を教育委員会の設置単位とすることについて

での消極・否定論がとくに教職員組合をはじめとした民主的諸勢力に強かったことである<sup>20)</sup>。この点で、教育行政の地方分権化はイコール市町村教育委員会の設置と考えられていなかったこと、したがってまた、人事権の市町村への帰属についても消極論が強かった。

このような教職員人事制度における分権化に対する認識は、人事管理を媒介とした教育統制を解体・民主化するという課題への批判認識を欠落せしめていたように思われる。というのは、市町村教育委員会への人事権帰属の問題性は、人材確保、任用・異動（交流）における適正人事が困難となり、人事における閉鎖的、割拠主義、教育活動におけるマンネリズムの危険性などから主として指摘されていたからである<sup>21)</sup>。およそ、任用・異動を含めた人事管理制度が、教育行政制度の分権化および統制管理の解体にとってどうあるべきなのか、給与負担制度の関係で市町村教育委員会に人事権が帰属することは「制度改革」にとってどのような意味があるのか、こうした原則的問題認識が明確にされていたとはいいがたかったのである。いうなれば、任用・異動という人事制度上の問題は、主として人事交流の保障という問題として把握されていたのである。つまり、公選制による教育行政の民主化という前提の中で、人事管理を媒介とした「統制」という側面が顕在化せしめられなかったのはやむをえなかったのかもしれない。

第二には、協議会方式の問題である。つまり、それは、市町村と都道府県との共同的事務、とくに教職員の任免・給与などについての連絡調整機関たる協議会の設置により、市町村教育委員会の人事の適正を保障するというものであった。しかしながら、この協議会制の有効性については当初から消極視されていた。たとえば、文部省当局は「…合同協議会は事実上困難になるであろう。しかも都道府県委員会は地方委員会に対し指揮命令することもできないし全会一致の決議を要するから事実上調整の途はなく単なる斡旋程度に止るであろう。」とのべられていたのである<sup>22)</sup>。

実際、1950年、1951年になされた教員人事の実態調査においても、協議会方式がかならずしも人事の適正化、人事交流の保障に効果をあげたわけでないことがうかがえる<sup>23)</sup>。

一方ではまた、教員の人事権については、むしろ府県に帰属させるべきで、その方が人事制度として妥当ではないか、こうした見解が「教育の民主化」の立場から説かれていた。このような主張が、前述した市町村教育委員会設置が内包していた問題を前提としていたものだったことは忘れるべきではない。これらの問題を含めて、つぎのような発言もあったのである。

「一括して地方分権がよいか、中央集権がよいかというように粗雑な論をしないで、教育行政のいろいろな機能に応じて考えることが必要ではないか。教育行政にもいろいろなファンクションがあるわけですが、例えば、教科書の選択は村でもよからう、しかし教員の人事は、村では狭すぎるから、府県に上げていこう、というように、ファンクションごとに考えていかねばならぬ。そして、その場合に、教員の安心感を守り、教育の本来果すべき、自由な考え方を発展させるためにも、教員の人事だけは府県にとどめておくべきだといえると思いますね<sup>24)</sup>」。

たしかに、教育行政制度の改革にあたって、形式的に分権制・集権制が問題にされるべきではなかったであろう。<sup>25)</sup>ただ人事問題をふくめて、それを機能的に把握し、人事権

を府県教育委員会に帰属せしめるべきだとの見解は、かならずしも妥当とはいえなかったであろう。むしろ、教育行政における人事管理機能の本質—教育統制的機能の側面から、教育行政制度としての人事制度のあり方が追求されずにおかれたことが問題であったといえる。

第三には、教員の身分・法的地位の規定と人事制度（任用・異動）との関係についてである。教育委員会法制定の翌年1949年に教育公務員特例法が制定された。それは、教育委員会の人事権の適用法規としては、母法たる地方公務員法とならんで、「校長及び教員の職務と責任の特殊性に基づいて教育公務員法がその特則」として位置づけされたものである<sup>26)</sup>。

この「特例法」は、その第13条において「採用及び昇任の方法」について規定し、教育委員会の人事権（任免権）の行使にあたっての方法を定めることになった。とくにその第5項は教員の選考権者は「その学校の校長の意見を聞いて行なわなければならない」としている。この「校長の意見聴取」の立法趣旨についてみるとつぎのようであった。

「校長は当該学校の教員の職務上の長であって、且つそれに伴う責任もあるので教員の採用、昇任についてはその選考権者は校長の意見を聞くべきであり、他面又任命権者の天下り的な人事行政に原因する悪弊の発生を未然に防止しようとするものに外ならないのである。意見を聞いて行うことは民主的な方法であり、且つ、教育上も好結果をもたらし、又校長の学校経営上の便宜にも資することができるであろう。

然し、選考権者は校長の意見を聞いて適切分明に教員の採用、昇任の選考を行うのであって、校長の意見の通りにこれを行う必要はない<sup>27)</sup>」。（傍点引用者）

校長の意見具申権の規定は、そこでは人事管理の〈民主化〉の制度的保障措置からでたもので、それが少くとも職務と責任の特殊性をもつ教育公務員たる教員の任用上への配慮を含むものであったといえるであろう。教育公務員特例法は、教員採用においても志願者名簿制を導入するが、それは市町村教育委員会に任命・選考権を与えたこととともに混乱を生起するかもしれないけれども、それも「各委員会が新しい教育に対する深い認識と…相互に協力することによって防止されることと思われる<sup>28)</sup>」として意義づけられていたのである。

このようなわけで、教職員人事制度は、教員の身分規定に一応の結着をつけた教育公務員特例法により、その実際上の運用管理システムを確立していくことになる。この点に関連して指摘しておくならば、たとえば、「特に校長の意見具申のような制度が法律上規定されているのは稀である<sup>29)</sup>」といわれるように、教職員人事制度に対する、教員（教育公務員）の身分上の特例規定が反映せしめられているのである。また、「特例法」は、その適用対象を「教育公務員」に限定することにより、教員以外の学校職員を適用除外し、そのことによって、人事制度ならびに人事管理行政の基本性格の形成に重要な役割りを果たすことになったのである<sup>30)</sup>。それは任免権の主体の問題以上に、教職員の管理制度、教育官僚別の問題として認識されるべき対象である。

第四には、給与負担制度と任用制度との関係についての問題である。市町村立学校職員の給与負担権者が都道府県であり、国庫負担がそれになされるという制度は、国民の教育権保障への国家的責務を果すために、義務制諸学校の市町村への設置義務に対する国家財

政上の保障措置にはかならなかった。このような意味で、戦後日本の国家行政・財政制度を前提とした義務教育制度の確立にあって、市町村立義務制学校教員の給与負担権者と任免権者が異なり、市町村の固有な行政事務たる教育をになう市町村職員である教員の任免権が市町村に帰属するというのは当然のことであったといえるであろう。

しかし、前述してきたように、理由や利害を異にしつつも、結果として、給与負担権者と任免権者を一致させる方向で現実が展開していった点が問題であった。とりわけ、教職員人事管理政策は、任用等をふくむ人事権の掌理による教育統制の強化を課題として展開されていったのである。しかも、その場合、給与負担制を媒介とした国家による地方公共団体への財政統制は、戦後の地方税制改革（地方財政平衡交付金法の制定）、国庫負担制の廃止・復活の過程で明らかであり、教職員の人事行政制度に密接な関係をもっていたのである。

たとえば、地方公務員法の公布（1950年12月）に伴う教育公務員特例法の一部改正（1950年）において、給与額の国家公務員の準用基準、および給与、勤務条件の条例制定権を都道府県とする特例規定などが、「任命権の行使と給与負担の調整をはかる」立場からなされた<sup>30)</sup>。それらは、1952年に復活制定された義務教育費国庫負担法とも連動しつつ、人事管理に対する国家統制を強化するものであった。

このようなわけで、教育委員会制度は市町村教育委員会一斉設置に至る段階で構想された教職員人事制度の＜分権・民主化＞という課題そのものをふくめて、すでに、行政・財政的基盤において不安定たらしめられていたのである。したがって、教員の任用制度の戦後「改革」は、その当初から「理念」と「制度」においても十分でなく、国家的教職員人事管理政策の回路のなかにくみこまれていくことにならざるを得なかったともいえよう。

以上において、教育委員会制度の成立にともなう、教職員の人事、任用制度をめぐる問題の検討を終えることにする。

## II 地方教育行政制度の再編と人事行政

### 教育委員会制度の改変と任用制度

地方教育行政制度は、1956年6月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定公布、それにともなう「教育委員会法」の廃止によって、基本的転換が行なわれる。一般に、それは公選制から任命制への教育委員会制度の改革とされているが、それは単に行政機構の改革ではなく、戦後の教育行政改革の基本的あり方（理念と制度）を否定するものであった。

教育委員会法の成立から市町村教育委員会の一斉設置（1952年）を経て、任命制教育委員会への改革に至る経緯と事情については、すでに周知のことであるけれども、その過程ではきわめて鋭い政治的階級的利害の対立が教育をめぐる展開されたのである。すでに、改革に至る段階で、教育委員会制度は「教育の官僚支配の克服という制度が担う本来の課題にもかかわらず、かえって、教育の官僚支配の藩屏としての役割を果たすようになった」ともいわれたのである<sup>31)</sup>。

たとえば、1951年、「政令改正諮問委員会」はその「教育制度改革に関する答申」（同年11月）において、任命制への移行を公表し、委員会制度廃止論を方向づけた。制度改変への段階で、地方六団体を中心とした精力的な廃止運動が展開され、そこで多様な意見、要求とともに、人事権の都道府県教育委員会への帰属など人事制度の改変構想が強く打ち出されていたのである。教育委員会制度をめぐる政治的・行政的な利害対立、政治、軍事、財政的な問題情況は、政府・支配層による強権的な委員会制度の改変、地方教育行政法の立法化を行なわしめたのである。

すなわち、それは、教育行政における民主化、地方分権、一般行政からの独立・自主性の確立という制度機構上の基本原則を否定し、教育委員の任命制にともなう行政管理権の集中、官僚支配機構の強化、およびその一環としての人事権の市町村から都道府県への吸い上げなど人事管理制度の再編成が実施されたのである。

以下、そこにおける任用を中心とした教職員人事行政・制度に関して検討していくことにする。

人事制度における基本的変化は、市町村立学校教職員の任免権が市町村教育委員会から都道府県教育委員会へ移譲され帰属せしめられたことである。同時に、市町村立学校職員給与負担法第一条及び第二条に規定する職員は「県費負担教職員」と呼称されることになった。（第三十七条）

第二には、この任命権の行使にあたり、市町村の教育委員会の内申をまっとうするという方式を採用したことである。（第三十八条）。この場合、「市町村委員会は、教育長の助言により」その内申を行うこととした。

しかし、一方では、服務監督者は市町村教育委員会とされた。すなわち、市町村の教育事務の執行機関として、当該市町村が設置し管理する学校に勤務し、市町村の処理する教育事務に従事する教職員の服務を監督するという立場に立つものであるとした人事管理制度が規定されたのである。

第三に、市町村立学校の校長は、所属の県費負担教職員の任免その他の進退に関する意見を市町村委員会に申し出ることができると規定された。それは一般に校長の具申権と呼ばれることになった。これは前述したように、選考権者（市町村委員会）に対する校長の意見具申権を規定していた教特法第十三条の改訂規定とみなされていた。<sup>32)</sup>

第四には、任免権の都道府県への移管は、後記するように、教職員の人事交流の円滑を図り、人事行政の円滑・適正を目的とされていたものであった。このため、市町村の公務員であり、地方公務員法の分限規定の適用をうける県費負担教職員は、他市町村への異動にあたり、退（免）職→新採用という例外方式のもとにおかれ、それにとまなう条項（第四十条）が規定されることになった。

第五には、「教職員の適正な配置と円滑な交流及び教職員の勤務能率の増進」を目的とし、所掌教育事務の「適正な執行と管理」に努めるために、文部大臣と教育委員会とは相互に連絡調整し、協力することが規定された。（第五十一条）。これはとくに、人事交流の「円滑」を含む人事行政の適正化のための「倫理規定」とみなされ、あるいは「訓示」とされた<sup>33)</sup>。

以上にみたような教職員人事行政制度は、任命制教育委員会制への改変にとまなう地方

教育行政（制度・機構）の再編成をめぐる利害対立，支配・被支配，政策と運動との相互規制の所産でもあった。というよりは，教育行政における官僚支配秩序の確立という政策意志の貫徹であったという方が適確である。いずれにしても，任命制教育委員会制度は，人事行政制度の改変に関して，給与負担権者に任命権者を合致させること，教職員の適正配置および人事の交流ということの主たる改革理由としていたのである。ここから，都道府県教育委員会に任免権を帰属させ，人事行政事務の適正処理システムとして内申・具申制の方式を採用したとされた。

このような人事行政制度に対する法制定当時のつぎのような指摘は，一般的評価であったといってよいであろう。

「新法（地方教育行政法・筆者）においては教員人事に関する権限は一段ずつ上って，選考権者は都道府県教育長になり，特例法において校長がもっていた内申権のごときものは市町村委員会がもつこととなった」「…教員人事の大宗をなす義務教育学校教職員の任命に関しては，本人→校長→市町村教育長→市町村教育委員会→都道府県教育長→都道府県教育委員会→本人となり，文部大臣は法第十六条と法五十一条とによって間接的に人事にタッチすることができ，一本の筋を通したという格好になっている。しかし……このような筋書どおりに人事が運ばれるかどうかは問題であろう<sup>34)</sup>」。

つまり，かかる人事行政の一本化という方式において，内申・具申権が尊重され，その趣旨が活かされるかどうかへの疑念であった。事実，連絡調整・協力を名目とした文部大臣の人事介入の恐れさえ指適されていたのである<sup>35)</sup>。

以上のことに加えて，任免権者の移動に対して，政府・文部省当局の考えが厳しく批判された。これは後述することにも関係するので引用しておこう。

「給与権と人事権とが異なることは理論に反するというようなことで府県にまとめたというよりはかに理由はないようである。もっとも人事の交流が地教委のために阻害されていたということも一つの理由のようであるが，これは大変な考え違いと思う。教職員の給与は国も負っている。府県にまとめることが当然とはいえない。すべて国の運営費は国民のまかなうところであることを考えれば地教委に委すことこそ当を得たものと言わざるをえまい」<sup>36)</sup>。

同旨趣からの制度改変への批判として，「給与権との一体化，教職員の適正配置と人事交流の促進等をあげているが，かつての広域人事の困難不円滑は地教委人事にあったというよりも，地域給とか現行人事制度に原因するものが多く，かえって最近の地教委人事では現場に即して着々是正の実は挙げてきたことを正視すべきであろう<sup>37)</sup>」をあげておきたい。

ここに指摘されているように，給与負担団体が任免権をも行使すべきであるという考え方は，理論（論理）的にみれば，むしろ，戦後の教職員人事行政改革のあり方に照らして必然的なものではない。とくに，義務教育制度における教育権保障のための財政的保障の重要な一環としての給与負担制は，それ自体，任免権を負担団体に帰属すべきものとして設置され構想されたものではない。しかも，任免権は，その管理を媒介とした教育統制に深くつながっているかぎり，財政的公共保障のあり方に規制された給与負担制とは区別されるべき問題であるといってよい。「改革」の論理にみられたのは，いうまでもなく，給

与負担・任免権の一致を当然視したうえでの、教員管理の強化を目的とした「統制」の論理にはかならなかったのである。

このことは、内申権の主体たる市町村教育委員会の位置づけの仕方にもあらわれている。すなわち、市町村立学校の教職員は市町村の公務員であり、市町村の公共事務・固有事務たる教育に従事しているのであって、それゆえに、任免・服務監督権は市町村に帰属しているのである。したがって、都道府県の任免権も本来は市町村の権限とみなされるのであって、内申制はそのことに対する制度上の代替保障措施とも考えられるべき性格のものである。

このようにみれば、「サービスの監督者としての意見を反映させるため、市町村委員会に内申権が認められたのである」（傍点筆者）<sup>38)</sup>という公権解釈は、任免行為の構成の一部をなす内申権の行使主体が本来的に市町村であるとする立場からすれば問題である。つまり、それは認否の対象ではなく、自明の事柄なのである。

以上に検討したように、地方教育行政制度再編成の一環として実施された教職員人事行政制度の改編、とりわけ、任免・異動方式は、第一に、任免権の都道府県教委による掌理を前提とした人事行政における官僚統制の強化を目的としたものであった。これは、教育委員の任命制、教育長の承認制および教育財政における諸々の負担・補助金行政による統制権の強化に補充されることになった。しかも、市町村教育委員会の内申権にしても、校長の具申権にしても、任免権の行使のような、それ自体で完結する行政行為と規定されていないことが問題であった。たとえば、地方教育行政法第三十八条、三十九条の当該規定は、それぞれ都道府県の任免権の行使、市町村の内申権の行使を絶対的に拘束するものとはしないという行政解釈を当初から内包して定められていた。

たしかに「都道府県の教育委員会は市町村委員会の内申にどこまで拘束されるかということが問題となるが、内申なくして任免等を行うことは違法である」<sup>39)</sup>とされながらも、異例の場合をも認めていたのである。この点はほぼ校長の具申権についても同様であった。

このようなわけで、内申・具申制を伴う任用制度は、人事管理制度における行政指導を基本とする管理行動を支配的にして、内申・具申制そのものを形式的・形骸化させていく傾向を内在化させていたのである。事実、人事交流の円滑、行政適正化のための文部大臣、教育委員会に対する連絡調整、協力規定は、行政指導基準的な倫理的性格をもつものであり、教育行政一般における行政権の拡大強化、行政支配の傾向をいつそう招来させることになったのである。

#### 結語―内申・具申制の形式化と「行政支配」の展開

1974年10月4日、文部省は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三十八条の市町村教育委員会の内申がない場合の都道府県教育委員会の任命権の行使について」という文部省初中局長通達を出した。いわゆる、それは「内申なしの行政処分」を都道府県がなしうるとしたものであった。

周知のように、この通達の背景には、教職員組合のスト参加者の処分にあたって、市町村教育委員の都道府県教育委員会への内申阻止の働きかけがあり、「そのため一部の都道府県教育委員会は内申がないため必要な行政処分を行うことができず」にいるなどの事態

が生じ、「人事行政の適正かつ円滑な実施」のため、内申がなくとも任命権の行使ができるとしたのだと説明されている。<sup>40)</sup>

この通達は、実質的にはすでに、内申制度を官僚制的な人事管理システムに内包してきつつあった段階から、形式的にもこれを否定し、都道府県委員会による市町村委員会の統制管理、さらには教職員管理体制を強化する段階に至らしめるものだと強く批判されたのである。

ここでは、内申抜き行政処分をめぐる法解釈上の問題に直接論究することが問題なのではない。この点については、教育法解釈論者からの批判的解釈があるのでそれに譲っておきたい。<sup>41)</sup>

戦後の地方教育行政制度の改革・再編成過程が示しているのは、行政権の拡大強化による教育に対する官僚統制の展開であった。「行政権の立法権からの解放」による行政国家的現実、行政裁量・行政立法を支配化し、教育に対する公的支配は、ますます教育官僚制の緻密な機構形成として仕組まれている。内申抜きの行政処分の導入は、通達の翌日に、それをスト参加への懲戒処分だけでなく「教職員の配転にも適用できるという解釈」への文部省の支持表明にもその意図は明らかであった。<sup>42)</sup>このことは、いうまでもなく、行政管理権の拡大が、教育行政の支配的傾向としていっそう許容され、これに対する行政制度上の規制システムが何ら存在しえないことを示している。検討してきた、教職員人事行政制度上の任用制の展開においてもそれは明らかであろう。<sup>43)</sup>

このような人事行政をめぐる情況は、今日、人事の広域化や、行政事務の適正化を名目としてひろまっているというべきである。

1970年代における、いわゆる「人確法」体制下の教員管理政策は、給与政策を基軸として展開され、それとの関係で、人事行政もまた新しい段階に至っている。「教師＝専門職論」による教職員組合の職能団体化、国家官僚制への包摂の進行は、この意味でも、重大な歴史的な局面を形成しているといつてよい。

本稿は、教職員人事行政とくに任用制度をめぐる、行政支配の構造解明を目ざそうとした。しかし、この点に立ち入ることができなかった。制度の推移に限定される結果になったが、この検討を前提に、現代日本における教育行政行動の分析として、改めて任用制度における官僚統制の構造分析を手がけることとしたい。そのことによって、本稿の不備を補うことにするつもりである。(了)

1977年10月

〔註〕

- (1) 近代公教育制度、および教育行政の理論についてはかつて以下の論稿で検討を加えてあるので参照。拙著『教育労働論—公教育の構造と官僚制』（明治図書、1976年）第二部。「教育行政計画論」（伊藤和衛編『教育行政過程論』，第一法規刊，1976年，所収）。
- (2) 本稿で使用する「教職員」は、さしあたり教員に限定せず、学校教育活動に関連する学校職員全体を含むものとしておきたい。しかし、憲法、教育基本法制のもとにおける「教職員」は、一般に、法に定める学校に置かれる職員を指称している。そのうち、私立学校を除く国公立学校、とくに公立学校の職員については、教員に限定された教育公務員のみでなく事務職員などを含めている。主として後述する「県費負担教職員」がその対象である。「教職員」の定義については以下の文献を参照。伊藤和衛・佐々木渡著『全訂・教育法規精解』（明治図書、1977年刊。）室井



力「教職員人事法制の問題点」（有倉遼吉編『教育法学』，学陽書房，1976年刊所収）。平原春好「補論教師の地位と養成」（兼子仁他編著『教育行政と教育法の理論』，1974年，東大出版会刊所収）。

- (3) 人事管理は公私を問わず組織体・団体を成立せしめている重要な要素である。もっとも「一般に，行政における人事管理を人事行政といいならわしている」といわれるように，「人事行政」は公務員の法律関係―人事法制を前提とした行政管理作用とってよい。（岡部史郎『行政管理』有斐閣，1971年刊，303～4頁参照）。これと関連して，行政における人事管理活動を静態的管理（制度的管理）と動態的管理（個別的管理）に類別し，前者に任用，服務，分限懲戒，給与に関する活動，後者に研修，勤務評定，福利厚生などの活動を含ませて考える見方もある。（伊藤和衛編著『教育管理職のための教育行政講座・第三巻・教育法規と学校』明治図書，1967年，88頁）。しかしながら，教育行政研究の対象としての人事行政は，単なる人事法制（制度）ではなくして，それを基盤として展開される公的な行政支配の過程であるというのが本稿の立場である。
- (4) 教職員人事制度もしくは人事行政の一環としての賃金（給与）制度の分析解明については，前出拙著の第三部で試みておいたのでそれを参照されたい。
- (5) 同上。第一章「教職員給与政策と教育労働」を参照。
- (6) 教員の身分規定をめぐる敗戦後における三つの立場については，前出拙著のなかで指摘しておいた。その際，教育基本法第六条の規定について，憲法上の公務員規定と括って取り扱っているが，むしろ，特殊な身分法的規定を志向する立場とすべきであろう。したがって，この点についての不適切さを正しておくことにしたい。なお，当該箇所は同書174頁を参照。
- (7) 片山清一編，『資料・教育基本法』高陵書店，1974年。207頁。
- (8) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社，1970年，148頁。
- (9) 教員身分の法的規定に際しての，このような政府，支配層による教育労働者運動の解体，教員支配への新たな布石としての立場からの「教育基本法」の位置づけについての指摘としては鈴木英一『教育行政』（東京大学出版会，1970年，334～335頁）がある。また，教員組合運動への対策から教員身分法的規定が文部省によって支持されたことの指摘もある。（中島太郎，前掲書149頁）。
- (10) 学校の教員が「全体の奉仕者」であるということの法解釈は現在まで様々になされている。例えば，田中耕太郎は『教育基本法の理論』において，「教員は両親の委託をうけて教育する者である。従って教員は一般公務員と同様に全体の奉仕者であるとともに，教え子の両親，つまり国民全体からみれば一部にあたる者の奉仕者である。」（同書677頁）とのべている。「強度の政治的中立性」を教員に求める論とともに，ひとつの見解を示していた。それは，教員の教育活動を規制するイデオロギー的役割を果たしてきたことは指摘するまでもない。また，一方では，「教員が，国民の一員であり，国民の期待に直接責任を負って，自らの職責をはたすというこの原則は，わが国の歴史に照らしてみれば，教師像の基本的転換を示している。」（『別冊国民教育・教育基本法』，国民教育研究所編，1977年刊，172頁）というような解釈も示されている。法解釈が教育現実の正当性を確保するための合法的論拠の獲得としてなされるかぎり，「全体の奉仕者」としての教員の身分規定の解釈はそれなりに追究されるべきではあろう。しかしまた，法解釈が法そのものの歴史的規定性との緊張関係のなかで，むしろ現実的意味をもちうるものであるかぎり，ここにおいても，「全体の奉仕者」論そのもののイデオロギー性を明確にする必要があろう。それは，近代ブルジョア法の階級性への批判そのものとして問題にしていく必要がある。

- (11) 中島太郎前掲書，第7章参照。
- (12) 中島太郎前掲書，388頁。
- (13) 中島太郎前掲書494頁。
- (14) 時事通信社編『教育委員会法一解説と資料』，1948年9月1日刊。54頁。
- (15) 同上書，32頁。
- (16) 伊藤和衛『教育機会の均等—義務教育費の財政分析を中心として』，世界書院，1965年，258頁参照。
- (17) 前掲書『教育委員会法』32頁。なお，教職員の給与額ならびに定員決定について，「市町村立学校職員給与負担法」の改正が1951年3月31日に行なわれ，そこで都道府県と市町村の協議によって決定するとされた。同改正案の当該関係条項について「通達」はつぎのようにのべている。「教育委員会法第49条によると，市町村の教育委員会は教職員の採用人事を行うことができるので，その給与は都道府県が負担することになると，都道府県としては財政上不測の事態が生じ財政計画が樹たないことになる。そこで定数の大わくを都道府県の条例で定め，その範囲内で教育委員会の設置されている市町村の定数については，その教育委員会が都道府県と協議して定めることとした。」（『近代日本教育制度史料』，第二十巻，325頁）
- (18) 『近代日本教育制度史料』第三十三巻，16頁。
- (19) 前出『教育委員会法』，133～134頁。
- (20) 戦後日本における政治的体制において，市町村教育委員会の設置は，むしろ，地域名望家（ボス）支配と結びつく可能性が強く，事実，戦後日本支配層の教育支配安定に機能したのである。この点で「地教委の一斉設置による教育の民衆統制の形式的強行は，必ずしも，教育の民主化をすすめる所以でないことは明らかであろう」と指摘されているのである。この間の詳細な分析は，持田栄一『教育管理』（国土社，1961年）においてなされている。
- (21) 安藤堯雄『市町村教育委員会—その運営と設置』（明治図書，1952年）122～123頁。本書において，市町村学校教職員の人事交流の困難さを説き「一市町村内の転任はあり得るのであるが，一の市町村から他の市町村への転任ということとはあり得ない。」と断定さえしていたのである。そのことにより，任用制度の弊害，それへの疑問を強く指摘していたことを付言しておきたい。
- (22) 前出書『教育委員会法』32頁。
- (23) 皇至道『市町村教育委員会の実態』，明治図書，1953年，72～79頁参照。
- (24) 宗像誠也「政治と教育（共同研究）」（勝田守一他編集『岩波講座・第8巻・日本の教師』，1952年，33頁）。
- (25) 戦後の教育行政制度の改革にあたって，分権・集権制の問題は，国家的官僚制構造における支配そのものとして分析されるべきものである。この点については，拙著『教育労働論—公教育の構造と官僚制』，前出，182頁を参照されたい。
- (26) 北岡健二，天城勲『教育委員会の理論と実務』，港出版合作社，1952年，139頁。
- (27) 文部省教育法令研究会編『教育公務員特例法一解説と資料』，時事通信社，1949年，115頁。
- (28) 同上『教育公務員特例法』，112頁。
- (29) 学校教育法（1947年3月制定）はその第二八条において，学校に置かれる職員として，教諭ならび事務職員を規定した。教育公務員特例法の規定まで，給与上などにおいても教員との特別な区別はなかった。しかし，特例法は，事務職員を適用除外し，そのことが教職員人事制度，行政管理のあり方にそのご様々な問題を生じせしめることになったのである。たしかに，事務職員への特例法の適用可否をめぐる問題設定も現に今日でも存在しているが，そのようなことをふくめて，戦後日本公教育制度の特殊歴史的 성격の解明の方法的視点として検討されるべきであらう。

う。

- (30) 文部省地方課法令研究会『新学校管理読本』，第一法規出版，1969年，273頁参照。
- (31) 持田栄一，「教育行政機構論」（宗像誠也編『教育行政論―戦後地方教育行政の実態』，東大出版会，1957年，174～175頁）
- (32) 山本敏夫・伊藤和衛編『新しい教育委員会制度―その批判的解説と資料』，（高陵社書店，1956年，45頁）。教特法の当該条項は，地方教育行政法の公布に伴い整理削除された。また，市町村教育委員会は「任命権者」ではないが，校長などの「所属職員の任免その他の進退に関する意見を任命権者に対して申し出ることができる」と規定した同法第三六条の「特例規定」ともみなされている。（木田宏『改訂逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』，第一法規，1962年，240頁参照）。
- (33) 木田宏，前掲書，297頁。そこでは，当該条項は「訓示」であるとしている。
- (34) 山本・伊藤，前掲『新しい教育委員会制度』，46，60頁。
- (35) 同上書，107頁。
- (36) 同上書，163頁。『新法の重大な問題点』（全国地方教育委員会連絡協議会長）より引用。
- (37) 同上書，173～4頁。『新法の運用に望む』（前橋市教育長）より引用。
- (38) 木田宏，前掲書，237頁。
- (39) 同上。校長の具申権についての公権解釈については，今村武俊『改訂教育行政の知識と法律問題』（第一法規，1964年，340～46頁）参照。
- (40) 浦山太郎「市町村教育委員会の内申がない場合の都道府教育委員会の任命権の行使について」（『教育委員会月報』，昭和49年10月号参照）
- (41) 『季刊教育法』1975年冬号。
- (42) 伊藤・佐々木前掲『全訂・教育法規精解』192頁参照。
- (43) 脱稿後の1977年12月27日，全国で唯一，内申抜き処分を実施した福岡県教育委員会を相手として福岡県教職員組合が起していた「内申抜き処分無効確認・同処分取り消し請求訴訟」の判決があった。判決は「処分は市町村教委の内申を待って行うべきだ，と定めた地方教育行政法（三十八条一項）の手続きを踏まず違法である」として，懲戒処分取り消しを命じた。10・4文部省「通達」の是非の判断はなかったが，疑義が示されることになった。これは，「通達」による行政管理統制権の拡大に対して，司法権による行政行為の制度的責任を問う「行政統制」であったといえる。それはまた，行政統制機能の重要性を示すものであったが，行政制度内部における，行政裁量権を中心とした権限を規制する制度的統制機能が一方では不在のままであるということは，依然として問題にされねばならないのはいうまでもない。人事管理における「行政責任」のあり方がそこで問われているのである。

（昭和52年10月31日受理）